

La reconversión del sistema judicial. Una mirada desde la planificación y la administración de proyectos¹

RAFAEL A. BIELSA
CARLOS GARCÍA BLAYA

Ministerio de Justicia. República Argentina

1. Introducción

Existen tres paradigmas para la programación de computadoras: el *procedimental*, el *declarativo*, y el *dirigido por eventos*.

El primero es el de mayor dominio público, y queda representado por la estructuración de programas secuenciales que responden a un conjunto de hipótesis permanentes y *fatales*: mientras que no se establezca otra cosa, esto ha de ocurrir periódica y regularmente, y ésta es la acción prevista. Presenta la *idea* de la planificación, se anticipan los hechos, y se los contiene en un tiempo que no es el de los acontecimientos.

La programación declarativa contiene afirmaciones, reglas y condiciones, y orienta la acción hacia el reconocimiento de una determinada configuración de variables y, de acuerdo con reglas preestablecidas y coherentes en lo que deban serlo, desencadena las acciones. Presenta la conducta reflexiva, contemporánea con los cambios de perfil y, por lo regular, requiere de un tiempo.

- 1 En distintos países de América Central y del Sur están teniendo lugar procesos de reconversión de sus organizaciones de justicia, entendidas en sentido lato; los autores piensan que no aparece nítidamente un modelo común de actuación que los estructure, ni hacia adentro, ni entre sí. Es posible que este modelo *único* no sea obtenible, pero aun en ese caso es conveniente reflexionar sobre ciertos aspectos que se hace necesario tener en cuenta a la hora de idear, de acordar y de ejecutar planes de reforma del sector judicial. Hacerlo es el propósito de este trabajo, y el criterio rector que ilumina las ideas en él expuestas, que forman parte de un desarrollo mayor, en curso de escritura.

Por último, existe el modelo de respuesta única ante la aparición de un determinado evento. Las acciones, simples, son el resultado de la verificación de ocurrencia de hechos muy específicos; haciendo presente la actitud del reflejo, convive con la transformación y da respuesta inmediata.

Los tres modelos *cohabitan* -de manera no siempre explícita- en el ámbito de los proyectos. Es necesario tener respuesta adecuada y reconocer con precisión en frente de qué circunstancia nos encontramos. Reside allí la posibilidad de éxito en la conducción del proyecto, que será siempre complejo y se manifestará dentro de estos tres sentidos, siempre en forma simultánea.

Acercaremos, ahora, algunas reflexiones para orientar la navegación.

2. La Justicia y la sociedad

Tradicionalmente, la función judicial suele definirse como la de hacer justicia en cada caso. Esta concepción, por lo tanto, ve en el juez un órgano de la justicia. En tanto función latente y global, se destaca la de ser el sistema judicial la institución social destinada a poner término a los conflictos que se susciten en una sociedad, de suerte que éstos no se extiendan al punto de que el monopolio legal de la fuerza, que resulta de los sistemas jurídicos estatales, no quede sustituido por los sistemas privados de justicia (Carlos Gregorio y otros, *Informe de avance -borrador-*, Proyecto Arg./92/014, Banco Interamericano de desarrollo y Ministerio de Justicia de la Nación, p.1).

¿Qué ocurriría si, de repente, se pusieran a funcionar en Argentina media docena de juzgados encabezados por magistrados *ideales*? Seguramente, la estructura social no soportaría la carga. Estas figuras traspasarían los *pisos* del edificio social una y otra vez, generando tensiones que la sociedad no estaría preparada para afrontar, y comprometiendo la estabilidad. Algo semejante sucede cuando comienzan a regir normas que contienen institutos modernos y garantistas en sociedades que no lo son en pareja medida: en primer lugar se produce una brecha entre el promedio legal y el promedio social, luego esta brecha pone de manifiesto de manera cruda, por un lado los defectos de la sociedad, y por el otro la incapacidad de las normas para ser puestas en ejercicio, y finalmente (este es un totalizador sólo parcial) las personas condenan por igual las mejores ideas y las prácticas frustrantes, invalidando a ambas.

El fenómeno italiano denominado *mani pulite* (para agregar algo más a esta cuestión, ahora desde otro ángulo) parece, por momentos, ir más lejos de lo que la sociedad es capaz de avizorar, y genera -por añadidura- reacciones de mayores ulterioridades que lo esperado por el público que, antes de todo ello, reclamaba una acción más enérgica de la justicia.

En nuestro país, y en otros de América Central y del Sur, la demanda popular por el mejoramiento del sistema judicial no evidencia un estado de conciencia con madurez suficiente como para aceptar un cambio del porte que muestra el que se reclama, entre otras cosas porque se desconocen sus alcances. La ineficacia de la justicia provoca y estimula conductas generalizadas que lleguen al borde de la ilegalidad, o que ingresen dentro de ella, pequeñas muestras de corrupción y desapego al orden jurídico que *facilitan* la existencia cotidiana, y que se extienden desde el incumplimiento de las normas de tránsito, hasta el pago de sobornos para obtener mejores localidades en un espectáculo artístico. Si bien estas son conductas muy generalizadas en países de nuestro ámbito cultural, es necesario hacer excepciones: con crudeza, Guy Sorman ha dicho que *no trate, en Santiago, de comprar la buena voluntad de un policía, de un funcionario o de un ministro; en Buenos Aires, no hacerlo se lo vería casi como un quebrantamiento del contrato social* (Guy Sorman, *El capitalismo y sus enemigos*, Emecé Editores, 1994, Buenos Aires, p.211).

La acción del sistema judicial, *lanzado* a la ejemplaridad, alcanza muy velozmente estos ámbitos, casi privados, introduciendo perturbaciones que los individuos calificarán como desmesuras o excesos de celo.

La justicia es indispensable para sancionar a los demás. Cuando la ciudadanía dé pruebas concretas de su voluntad de sostenimiento de los valores reclamados, será que podemos tener certeza de la oportunidad de los cambios. Por ello, es estratégico pensar en planes globales de transformación del sector, en hacerlo comunitariamente, y en difundir los resultados: la dinámica generada por la promoción de las reformas produce un eco que colabora con la elevación de la conciencia. Existe clara distancia entre la voluntad instantánea del reclamo y el esfuerzo del sostenimiento cotidiano de la dirección elegida al formularlo, tanta como hay entre la emisión del voto en el cuarto oscuro y lo que posteriormente es necesario hacer para validar cotidianamente la decisión adoptada; estas son cuestiones frecuentemente soslayadas por nuestras titubeantes democracias.

Deberíamos pensar en un *experimento* que permita medir los parámetros actuales de expectativa, y calcular a partir de allí un umbral de disparo. La comunidad judicial parece estar evolucionando trabajosamente hacia ese

umbral, aunque ese avance no es el de todos sus integrantes. Aun así, la ciudadanía no ha adoptado ese estado de debate y movimiento, limitándose a la exclamación puntual frente a casos de primera plana.

Los datos son muy expresivos respecto de la índole de la crisis: el sistema no oculta sus síntomas más dramáticos, hecho que resulta llamativo en vista de que ninguna organización confiesa sus falencias a menos que se encuentre sobre el borde del agotamiento y del colapso, e incapaz de resolver por sí misma los problemas que la afectan.

Los datos acerca de la solidez del reclamo sobre el funcionamiento del sistema judicial en la opinión pública argentina deberían ser obtenidos por ramo de actividad, o por fuero, considerando que cada materia afecta a sectores diferentes de la sociedad. En definitiva, debería analizarse si la voluntad de cambio declarada periodísticamente, coincide con una situación de conciencia completa y generalizada. De confirmarse la deficiencia social representada por la superficialidad de la demanda, es posible pensar que las decisiones y los diseños de la solución pueden no ser demasiado extendidos y quedarían así anclados a sectores pequeños de la sociedad.

Sólo una parte mínima de la población tiene contacto directo y real con la Justicia; el resto -la mayoría- se entera por los medios masivos de comunicación. Esta situación lleva a la dirigencia global a interesarse por el efecto de las declaraciones sobre las mayorías, que -razonablemente- no son expertas en un tema como éste, complejo e intrincado, haciendo propuestas *degustables* pero poco profundas respecto de la reforma considerada como *obra*, como lo son la construcción de nuevas cárceles, o de un moderno centro judicial. La justicia nacional y federal argentina se caracteriza por su alta litigiosidad, por el abuso del proceso judicial, por el excesivo e irrazonable monto que se fija a las demandas, por las demoras en obtener una resolución conclusiva y por el encarecimiento del costo judicial; de seguir las cosas como hasta ahora, el stock acumulado de causas pendientes de decisión -*backlog*- en el año 1998, sería de dos millones setecientos cincuenta mil (fuente: paquete de medidas del Ministerio de Justicia de la Nación, *Reordenamiento judicial*, Buenos Aires, 1994).

Las ideas *constructivistas* atraen a quienes tienen la ilusión de que los problemas se arreglan comprando todo nuevo e instalando un nuevo edificio donde todo funcionará. Es, por así decirlo, la visión publicitaria de los problemas tal como los describiría el ramo de los artículos para el hogar. Esta visión en la cabeza del ciudadano común es normal: esto es, pueril; pero impulsada por los funcionarios con responsabilidad, como panacea, es -en cambio- perversa.

Estas afirmaciones, sin embargo, no deben situarse en el plano político. No es esta una acusación en ese terreno, sino más bien un reproche hacia calidad del pensamiento de esos funcionarios. La trivialización de la naturaleza de los problemas esconde en ocasiones la mala fe. Nuestra impresión es que se trata apenas de superficialidad, apuro y expresión de la decisión de dedicar a estos problemas menos tiempo del que sería menester para comprenderlos y para buscarles una solución sistemática.

Por todo lo expuesto es que se hace imprescindible medir el estado de conciencia en el seno de la comunidad, por lo pronto, para realizar simultáneamente un inventario que establezca rigurosamente el punto de partida de la reforma. Si estos datos pueden sintetizarse en un ambiente de debate, entre actores calificados, materializando un consenso de muy alto nivel, la fisonomía de la transformación quedará definida en lo que es más importante; el detalle será producto de la metodología así como las correcciones de rumbo.

Llevar a la práctica una transformación como la planteada es, claramente, un cometido de carácter político-institucional, y en tanto tal, responsabilidad primaria e inexcusable de lo que podríamos denominar la *dirigencia global* del país. Un grupo de dirigentes, debería, entonces, pensar cuáles son las mejores estrategias para concretar las ideas, y a su vez, en una *metaestrategia*, que se ocupe de idear las maneras de *aplicar las estrategias* escogidas. Luego, habrá que planificar la secuencia de acciones simbólicas y de cambios estructurales, esto es, construir un plan de materialización de la reforma.

Dicho grupo de dirigentes, además, no deberá ser demasiado numeroso, si se desea que resulte operativo. El número de canales de comunicación se incrementa exponencialmente a medida que aumenta el número de participantes. (Víctor McGee, citado por James Brian Quinn, *Cómo administrar la innovación: el caos controlado*, en Henry Mintzberg y James Brian Quinn, *El proceso estratégico-Conceptos, contextos y casos*, Prentice Hall Hispanoamericana, 1993, Mexico, p.843).

La sociedad argentina comparte en general la opinión sobre la necesidad de un cambio en el sistema judicial. Algunas ideas, tales como la de aumentar el número de jueces o la de mejorar los salarios y el presupuesto manifiestan, más que puntos de partida para una discusión, una reafirmación del acuerdo sobre las deficiencias, ya que, en realidad, el estado actual de la justicia es el resultado del deterioro de su valor institucional, y por ende su crisis merece un análisis múltiple desde perspectivas diferentes.

Esta exposición se propone fundamentar la necesidad, la oportunidad y la viabilidad de la reforma empíricamente y desde un abordaje múltiple, para sentar los presupuestos metodológicos que permitan impulsar un adecuado proceso de reconversión integral.

La justicia, como valor supremo, para cumplir con su estirpe debe ser perfecta; también, para cumplir con la imagen ideal que llevan imperfectamente acuñada algunos de quienes acuden en su búsqueda. Sin embargo, quienes la imparten y la tienen en sus manos son imperfectos por naturaleza. La única posibilidad de luchar contra esa paradoja es perfeccionar, a través de una práctica tenaz e inteligente, los instrumentos que utiliza (Elías Jassán, Prólogo al Proyecto de Código Procesal Civil, Comercial y Laboral de la Nación, Ministerio de Justicia de la Nación, 1994, Argentina, p.IX).

La naturaleza inorgánica y dispar de las fuentes de información, y la dificultad para compilarla, denuncian la ausencia de vocación de análisis y de diagnóstico por parte de la organización judicial. Esa información merodea un ámbito que no llega a sintetizarla, a interpretarla y mucho menos a saber cómo usarla como motor de la transformación. Seguramente, los males del sistema, que impiden un correcto desenvolvimiento, están más cerca de la inercia que imponen los hábitos culturales sin contenido, que de las limitaciones que establece la carencia de recursos. Una buena parte de las soluciones está en manos del propio sistema.

El hacer justicia y el mantener la paz social (concluir conflictos) son elementos esenciales de la actividad política del sistema judicial, y por ende su estructuración institucional se encuentra condicionada por múltiples factores históricos, que hay que tener en cuenta para completar el panorama trazado hasta aquí (Carlos Gregorio y otros, *Informe de avance -borrador-*, Proyecto Arg./92/014, Banco Interamericano de desarrollo y Ministerio de Justicia de la Nación, p.1).

3. *Proyectos y necesidades*

El lanzamiento de un proyecto representa, para quien lo promueve, la instalación de la incertidumbre en el seno de la organización. Su ejecución destacará sus fragilidades y expondrá sus *perversiones*; una mala evaluación del impacto que producirán las iniciativas, puede conducirla a una crisis muy profunda, y colocarla en una situación de emergencia.

Estos aspectos dinámicos que desencadena el lanzamiento de un proceso de cambio programado son, sin embargo, provechosos, porque la conmoción que producen aligera el peso de algunas resistencias que -con naturalidad y malhumor- se oponen a los *avances de obra*. La planificación de un proyecto de transformación institucional, como el que representa la readecuación del sistema judicial, debe identificar y contener esta circunstancia casi como si se tratara de un recurso, y evaluarla e incorporarla en las estimaciones de tiempos y de concentración de dificultad.

Además de las limitaciones que imponen los medios económicos, existen otras variables a considerar al encarar una transformación, como -por ejemplo- las condiciones sociales, políticas y ambientales envolventes. En este sentido, puede ocurrir que las oposiciones no sean demasiado sólidas o fundamentadas, pero cuando aparecen, como resultado de su difusión puede que hayan generado opinión, y así hacerse difícil contrarrestarlas. En los proyectos de transformación institucional, la *resistencia* está casi enteramente constituida por el estado de la *cultura* interna, ya que en el caso del servicio de justicia, la *opinión pública* resulta ser en el peor de los casos neutra, y con frecuencia -y en buena medida- favorable. El obstáculo natural interno condiciona y determina la posibilidad de éxito para producir los cambios.

En general se entiende que un proyecto es una obra de ingeniería. Cuando no lo es, usaremos a ésta como metáfora, aunque debamos hacer un esfuerzo para contemplar como *obras de ingeniería* proyectos de diferente naturaleza, y otras situaciones que pueden no parecer comparables. Ejemplo claro de ello es el desarrollo de los esfuerzos destinados a la *reconversión organizacional* de una institución, o la *transformación de su estructura de recursos humanos*.

4. La idea de solución

En el lenguaje del álgebra, solución es un conjunto de valores que aplicados simultáneamente, dan respuesta a un sistema de ecuaciones; podemos decir que cada ecuación es la expresión de uno de los problemas que conforman el todo. Es fácil imaginar que la realidad de las organizaciones no presenta situaciones de expresión tan *limpia* y rigurosa como las que propone la matemática. Por lo general, las incógnitas son más numerosas que las proposiciones (ecuaciones), haciendo necesario limitar los alcances de la solución como único recurso de aproximación a *una solución*.

El método obligará a extensas reflexiones y debates en busca de las variables cuyos valores se fijarán, transformándose en hipótesis, y las que, por el contrario, se dejarán en libertad; en ambos casos se comenzará a conformar cifras para cada una. Para hacer posible esta manipulación es necesario la negociación entre ellas, que dará, indefectiblemente, un resultado económico. Será así, además, por las limitaciones que añadirá, con seguridad, la necesidad de disponer de recursos de todo tipo. La experiencia indica que la economía de la solución está correlacionada con su eficiencia.

Las condiciones de contorno establecen otro marco a los atributos de la solución. Entre ellas, la situación social y ambiental, ya mencionadas, el ajuste de la propuesta al estado tecnológico, la posibilidad de atender la expectativa de la demanda, la oferta y disponibilidad de recursos financieros, propios o de terceros, etcétera.

5. *Proyectos buenos y proyectos malos*

La *calidad de las ideas* contenidas en un proyecto de reconversión no puede evaluarse únicamente por sus resultados prácticos o inmediatos, sean ellos buenos o malos, ya que es posible fracasar por razones exógenas, o alcanzar el éxito por razones circunstanciales o fortuitas. Para hacer apreciaciones correctas será conveniente contar con la compañía del tiempo que, además de agregar perspectiva, permite completar el ciclo de las drásticas transformaciones culturales implícitas.

Por tal razón, no es conveniente descartar sin más propuestas que hoy no tienen el mejor aspecto, porque tal vez mañana se tornen viables. No es recomendable tampoco adherir ciegamente a cálculos promisorios, ya que dependen fuertemente de estimaciones dinerarias y temporales que -si bien son numéricas- no siempre resultan rigurosas, además de soslayar otras dimensiones del problema -culturales, sociales- muchas veces determinantes.

En el caso particular de la justicia, es prudente estar alerta sobre la inconveniencia de ceder a la atracción que suscitan las informaciones numéricas favorables, y como en otras actividades que poco tienen que ver con criterios de retorno, moderarlas con el auxilio de argumentos extraídos del reclamo público, lo que orientará mejor en las decisiones.

Si, por ejemplo, el número de causas acumuladas comienza a descender, pero no lo hace en la misma medida el reclamo popular de una justicia más

expedita, es necesario advertir que las apreciaciones *macro*, con ser importantes, suelen no incidir inmediatamente en la vida cotidiana, razón por la cual será menester aplicar medidas circunstanciales que consientan un tránsito más aliviado, hasta el momento en que el sistema global funcione con mayor corrección (promocionando, por ejemplo, los mecanismos compensatorios destinados a los sectores de menores recursos, tales como el beneficio de pobreza, la asistencia legal vecinal, los seguros sociales jurídicos, algunas fórmulas alternativas a la Justicia estatal -conciliación, mediación-, la Justicia vecinal para pequeñas reclamaciones, etcétera).

El fracaso del proceso de cambio pondrá en evidencia errores de diseño, de diagnóstico y de análisis y evaluación, y puede presentarse en diferentes etapas de su desarrollo. En general se traduce en la pérdida de dinero y de oportunidad produciendo una frustración de daño incalculable.

Nunca debe subestimarse el valor de las impresiones o de los valores empíricos a la hora de la evaluación, porque suelen contener mezcla de componentes de conocimiento que resultan difíciles de sistematizar. El escenario judicial cuenta con numerosos actores dueños de la capacidad de análisis empírico y gran experiencia, para integrar el ámbito de debate de más alto nivel. Ningunos de los elementos que contribuyen a dar idea del futuro del proyecto debe *sobre* o *subestimarse*. Las miradas de prestigio, aun cuando valiosas, no están exentas del peligro de desconocer aportes novedosos de nuevos equipamientos y modalidades de gestión asociados, por ejemplo, al desarrollo de sistemas informáticos o documentales. A su vez, *la modernidad*, empapada de actualidad, puede perder de vista aspectos del sistema ligados a tradiciones que deben ser respetados aun con los inconvenientes gestionales que suscitan, ya que representan componentes inamovibles de la naturaleza del sistema de justicia.

A propósito de esto, es conocida la referencia a que Thomas Edison había inventado una máquina para mejorar el procedimiento de votación utilizado en el Congreso de los Estados Unidos. Hizo una demostración del aparato al Presidente del Parlamento y al del Senado, asegurándoles que el dispositivo eliminaba los errores de votación, y reducía el tiempo en un elevado porcentaje; grande fue su sorpresa cuando sus anfitriones lo despidieron sin mayores explicaciones. Lo que había sucedido era, sencillamente, que los retrasos en la votación por lista *formaban parte del proceso de deliberaciones* según el cual el Congreso había decidido funcionar, con lo que el sistema, de ser incorporado, más que facilitar su desempeño lo trastocaría definitivamente. El objetivo de la herramienta, una votación rápida, no era compatible con los del Congreso. Esta es una enseñanza que hay que tener muy presente en cuestiones de reconversión del sistema judicial.

Las decisiones para emprender un proyecto son buenas o malas, dependiendo fundamentalmente de la cantidad de información de buena calidad disponible y de la calidad de la metodología de análisis. Los mecanismos de toma de decisión no son tan personales como antiguamente, y sí el resultado de una apreciación multilateral.

6. *Evaluación de proyectos*

Es la actividad que tiene por objeto determinar la probabilidad de éxito de un emprendimiento, dentro de las condiciones que establecen los planes generales y las prioridades de aplicación de recursos establecidas en un plan maestro.

Cuando se plantea un proyecto y se lo discute, suelen aparecer posiciones que lo defienden o lo atacan en favor de otros. Este planteo es de orden estratégico, y pertenece al terreno de la planificación, y no al de la evaluación de cada proyecto. Cuando se evalúa un proyecto se lo hace para, eventualmente, compararlo con otros.

Durante la evaluación es preferible *medir* para no *opinar* sobre su bondad intrínseca. La calidad de la evaluación depende de poder calcular con mucha justeza los parámetros esenciales del rendimiento del proyecto: demanda futura, costos futuros. Hay proyectos en los cuales su factibilidad depende del aspecto financiero y otros, como los que nos ocupan, en los que participa fundamentalmente el factor social; los criterios aplicativos son diferentes, y la metodología de decisión, y a veces hasta la instancia de decisión, de otra naturaleza.

7. *Evaluación contextual y organizacional*

Cuando un cuerpo organizado, una institución pública o privada, encara un proyecto de transformación, comienza a vivir una etapa excepcional. Lo rutinario deja lugar a la incertidumbre, y las personas quedan expuestas a situaciones cambiantes, en cuyo marco sus actitudes son evaluadas en forma instantánea.

La evaluación organizacional del proyecto tiene como eje el poder transformador de la estructura organizativa donde se implanta. El resultado de su análisis debe permitir elegir el eje o los ejes de la reforma, y el terreno donde se cristalizará el cambio. Pero -además- cuáles serán las vías de escape de las ten-

siones. Esto quiere decir que debe contemplarse con especial cuidado la cadena de efectos y huellas que el devenir de la obra irá dejando en el cuerpo estable de la organización.

Este fenómeno es medible, y muy expresivamente, aún cuando las obras sean *externas*, es decir, no afecten directamente a la organización ni la tengan por objeto inmediato, como sería el caso de una empresa siderúrgica que resolviese construir una nueva planta en otra ciudad. Ni qué decir tiene si el emprendimiento procura la reforma de la propia organización, sea mediante la refacción de los edificios o la incorporación de un nuevo sistema de información y de gestión, en lo que podríamos definir como proyectos *internos*. La expectativa que se crea con la aparición de nuevos cargos que ocupar, el desempeño en circunstancias inesperadas y el cambio de velocidades que impone la realización de una obra, son algunos de los motores que impulsan los desacomodamientos generados por la modificación. A esto debe agregarse, en el caso de la *máquina* judicial, el permanente lazo que la une, directa o indirectamente, con el cuerpo social.

Refiriéndose a lo nocivo de la extensión automática de las instituciones judiciales piamontesas al resto de Italia, a mediados del siglo pasado, se ha dicho que las instituciones judiciales, entre las instituciones *políticas* de un Estado, son aquéllas que -posiblemente más que las otras- adhieren íntimamente a las condiciones sociales y al carácter de un pueblo; por lo tanto, aplicar forzosamente a éstos, órdenes judiciales formados en relación con un pueblo diverso por condiciones, costumbres y experiencias históricas, es obra de violencia que no puede sino suscitar resistencias y reacciones perniciosas al recto funcionamiento de aquéllos. Este comentario se inscribe en la misma línea, y subraya lo dicho en el párrafo inmediato anterior (Cesare Azzali, citando a Piola-Caselli, en *I consigli giudiziari*, Cedam, Padova, 1988, p.28).

Adquiere valor definir una estrategia que contemple la complejidad representada por la necesidad de modificar la estructura de un sistema que, mientras se transforma, *debe continuar funcionando*. Las estrategias para el cambio deben ser distinguidas de las que forman parte de la estructura corriente de la organización (junto con los activos físicos, los procedimientos de reclutamiento, formación, progreso y remuneración, los sistemas de gerencia y de control, y los esquemas de dirección, de poder y de autoridad), que le sirven para alcanzar los objetivos *que tiene* fijados.

Según alrededor de qué se articule una *estrategia*, distinto será el concepto que asignaremos a este término. Para nuestros propósitos, podemos definirla como el plan que integra los objetivos principales de una organización con

sus políticas, estos es, los resultados con los cursos de acción, y que a la vez determina la secuencia coherente de las acciones a realizar -programas- (cfr. James Brian Quinn, *Estrategias para el cambio*, en Henry Mintzberg y James Brian Quinn, *El proceso estratégico-Conceptos, contextos y casos*, Prentice Hall Hispanoamericana, 1993, Mexico, p.5).

Así, mediante la estrategia escogida, la organización se conectará con su ambiente, creará las condiciones necesarias y determinará los desarrollos que deben ser aplicados para *promover y alcanzar las metas deseadas*.

Podemos ya tener una idea del impacto que está produciendo en Argentina el proceso de oralización de la justicia penal, y del gran movimiento que suscita la venidera en los fueros civil, comercial y del trabajo. La clase profesional encuentra en este trance una verdadera transformación, en el sentido de la personalización de los procesos judiciales, que afecta directamente los hábitos culturales y los procedimientos habituales de desarrollo de su actividad. Espera todavía la reacción de los justiciables o de las partes ante la generalización de esta nueva mecánica procesal, cuyo menor atributo sea, tal vez, la agilización de las causas.

Las ventajas de la Justicia oral son evidentes; de entre ellas, una que sí interesa destacar por inexorable, es la inmediatez, y la tendencia a privilegiar el rescate del tiempo de los jueces en favor de las tareas exclusivamente jurisdiccionales. Algunas mediciones han establecido que en nuestro país más del 60% del tiempo de los jueces es destinado a tareas de corte fundamentalmente administrativo. Una limitación a la posición del presidente de la Corte Suprema estadounidense como fuente de liderazgo, por su parte, descansa en la carga creciente de deberes administrativos que ha recaído sobre él, la que -supuestamente- exige alrededor del veinte por ciento del tiempo de William Rehnquist. Jeffrey Morris, un estrecho observador de la Corte, concluye en que, debido a dicha carga, el presidente bien puede tener una desventaja relativa en la reescritura y la negociación de los dictámenes (Lawrence Baum, *La Suprema Corte-Función y comportamiento en la sociedad norteamericana*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1994, p.199).

La situación *ideal* es aquélla en la que a una reforma procesal fundada, se la acompaña con nuevas disposiciones organizacionales, con la introducción de nuevas tecnologías administrativas, edificios adecuados y un programa de formación coherente. Cuando hablamos de reforma global, lo hacemos en el sentido de destacar el *carácter unitario* del problema, por oposición a los enfoques parciales. Globalidad no significa la utopía de pretender realizar *todo* al mismo tiempo, o *nada* si ello no es posible, sino *pensar* en términos globales, de modo tal

que los proyectos piloto con efecto demostrativo y los emprendimientos localizados no sean contradictorios con los principios generales de la reforma.

Ninguna estrategia se puede iniciar si la dirigencia no está convencida de que son necesarias medidas enérgicas; por ello es tan importante el diagnóstico, que no hace sino precisar la relación de la organización con su ambiente.

La no consideración de las situaciones que se crearán impulsadas por los cambios, puede producir grandes problemas, no sólo en el desarrollo del proyecto, lo que estaría dentro de lo esperable -porque un *proyecto* es *incierto*- sino en las estructuras permanentes y no directamente ligadas al mismo, *que deberían mantenerse monótonas*. En justicia, lo expuesto es paradigmático, dado que no se pueden identificar *ex ante* todas las variables que son significativas. Resulta clara la necesidad de dominar la incertidumbre durante el proceso de cambio en vista de la calidad basamental del sistema de justicia.

La planificación es una mediadora entre el presente y el futuro. Lo que se hace hoy determina ciertos aspectos del mañana. Los valores futuros de las variables adquieren gran importancia en el proceso de evaluación de los proyectos, pero son también fundamentales los resultados de fenómenos sociales no cuantificables.

Debe alertarse sobre el peligro que representa el éxito de los planes cuando esto no indica necesariamente un mejoramiento de la satisfacción o un aumento en la eficiencia de la aplicación de los recursos. El plan puede haber sido conducido con excelencia, y haberse cumplido rigurosamente, sin alcanzar los objetivos ambicionados. Esta curiosa situación pone de manifiesto que el proyecto no resultó correcto pero, ante el alcance de las metas parciales del plan, se confunden éstas con el objeto principal de los esfuerzos. El plan pasa a ser un objeto, el planificador pierde de vista su rol y deja de tener como meta la obra, que es reemplazada por su plan. Cuando el plan funciona, se corre el peligro de olvidar su objeto, manifestándose dos problemas: el plan y el proyecto pueden funcionar y no percibirlo el destinatario final; el plan puede cumplirse sin que lo haga el objetivo del proyecto. De aquí, la importancia del monitoreo *de secuencia* y también del *de incidencia global*.

Debe tenerse en cuenta que los resultados de las reformas organizacionales impiden, en general, medir los resultados en forma instantánea, y que las mejoras se tornen inmediatamente perceptibles. Es preciso dar la posibilidad a que los cambios realicen su tarea de transformación y culturización, bajo una mirada muy atenta que impida que la vieja cultura deforme o adapte las nuevas fisonomías de la organización al cumplimiento de los viejos ritos.

Dentro de esta línea de argumentación, el cometido es construir una cultura que prestigie el concepto de organización eficiente, de titulares independientes, y desde el terreno de esa cultura habrán de emitirse señales sobre lo que se admitirá y lo que no. Ello requiere una marcada continuidad en el rumbo elegido, una vez que éste ha sido adoptado.

Por cierto, toda organización considera normal lo que sucedió en el pasado, y tiene gran inclinación a rechazar por anormal todo lo que no concuerde con el molde (Peter F. Drucker, *La gerencia efectiva*, Editorial Hermes/Sudamericana, 1991, México, p.19).

A este respecto, es interesante como expresión de un pensamiento estático -en relación con las transformaciones estructurales dentro del sistema judicial-, las declaraciones del Dr. Augusto C. Belluscio, miembro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina (diario *La Prensa*, 29 de marzo de 1995), respecto de la posibilidad de establecer la mediación como instancia previa a la etapa judicial, opinando que el pueblo argentino *no es proclive* a sistemas como la mediación o la conciliación, mencionando como antecedente la experiencia poco satisfactoria de la comisión de conciliación de la justicia del trabajo de la Capital Federal; desde ya que nadie es proclive a nada, ni siquiera a algo positivo, si antes no sabe qué es, si no aprende cómo valerse de ello, y si no tiene el tiempo suficiente como para que tal proceso se verifique.

Este fenómeno de resistencia suele ser generado por el adocenamiento funcional, o promovido por operadores con actitudes conservadoras o burocráticas, quienes con frecuencia ignoran que las tienen, dado que el sistema termina por moldear a los individuos a su semejanza. Es otra exteriorización de la imposibilidad que demuestran los sistemas burocratizados en producir una crítica de los proyectos y de sus hipótesis. Probablemente esto ocurra, entre otras cosas, porque la enorme interrelación que existe entre los numerosos aspectos de los lazos organizacionales dentro y fuera del aparato judicial, y de las que ellos sólo cuentan con vistas parciales, les impide enfrentar la riqueza del conjunto.

8. Conclusión

Mal que nos pese, no son éstos temas con atractivo como para organizar a su alrededor una campaña política o una plataforma de acción gubernativa; la sociedad, por lo regular, no los distingue claramente, y así como en la persua-

sión y la comprensión se encuentra el argumento para el apoyo, en la aprensión se encuentra el pretexto para el prejuicio.

Acaso por lo expuesto con frecuencia falte una autoridad influyente y decidida que tutele los procesos de esta naturaleza: quienes se interesan no los vulgarizan por carecer de conocimientos acerca de cómo hacerlo y de vocación para hacerlo, y quienes saben cómo vulgarizarlos no se interesan.

Sea que, como la experiencia local lo demuestra, quienes se han interesado por estas cuestiones no las han abordado en los términos exigidos por el sistema político imperante y según sus reglas de juego, o sea que quienes conocen las particularidades con las que un problema debe ser concebido y presentado para que tenga repercusiones en los centros de decisión, no se interesan por estos temas, la cuestión es que desde antiguo, en nuestro país, la reforma del servicio de Justicia ha carecido de una autoridad decidida y lo suficientemente influyente como para llevar las cosas a buen puerto.

En la medida en que figuras prestigiosas incrementan y hacen ostensible su interés por la transformación del servicio, es menos redituable políticamente oponerse a los cambios.

En la ideación de un Plan General de Reforma es necesaria la intervención directa de los distintos *operadores jurídicos*: jueces de todas las instancias, empleados, funcionarios del Ministerio de Justicia, integrantes de los colegios de abogados, etcétera. Pero si esta intervención es deseable en la formulación del Plan, se vuelve imprescindible en la puesta en práctica de la planificación para la ejecución. La utilidad es doble: por un lado, disponer de la visión práctica de las cosas, coincidente con la etapa de concreción que la ejecución supone, y por el otro hacer propia una reforma cuyas proporciones crean la necesidad de que su peso sea soportado por todos los actores.

Las visiones técnicas no jurídicas pueden colaborar significativamente en el éxito de la formulación de los proyectos parciales que deben constituir la Reforma Global. Las disciplinas que frecuentemente son consultadas por los tribunales para el esclarecimiento de las causas (peritajes), no son siempre bienvenidas a la hora de diagnosticar o prescribir sobre los problemas del mundo judicial. Tal vez sea que la concepción de compleción del universo jurídico genere una visión *altanera* y autosuficiente de su propio desenvolvimiento; lo que en derecho se denominan mitos y ficciones jurídicas, y el sentido que tienen hacia adentro de la disciplina, dan elementos sobrados para profundizar el razonamiento en esta dirección.

Pero así como los problemas de la salud y de la educación conmueven a la comunidad, y los reclamos consiguientes obligan a la opinión a diversos sectores políticos y técnicos, los abogados deben comprender que no son los únicos actores posibles para la transformación y adecuación del sistema judicial. Este trabajo ha intentado una visión que vaya tanto desde *adentro hacia afuera* cuanto desde *afuera hacia adentro*; si al menos sirviera como pieza de persuasión en el sentido reclamado, habría cumplido con su objetivo.